联合国 S/2018/279



安全理事会

Distr.: General
2 April 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国哥伦比亚核查团的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第2366(2017)号和第2381(2017)号决议提交的，安理会在前一项决议中设立了联合国哥伦比亚核查团，并请我每隔 90 天报告一次核查团的活动，在后一项决议中授权核查团监测哥伦比亚政府和民族解放军之间的临时双边全国停火。报告所涉期间为 2017 年 12 月 27 日至 2018 年 3 月 26 日。

二. 主要事态发展

国会选举

2. 2018 年 3 月 11 日举行的国会选举表明，与哥伦比亚革命武装力量——人民军(哥人民军)的冲突结束对哥伦比亚政治进程产生了积极影响。尽管选举期间仍旧发生了事件，但政治参与率提高了近 5.2%，选民人数与 2014 年选举相比增加了 360 万。每个省的投票均有所增加，在历来受冲突影响最严重的 10 个省，投票人数与 2014 年相比增加了 817 045 人。增设了 9 709 个投票点，没有一个投票点因安全问题迁至别处。民族解放军遵守了在选举期间单方面停止进攻行动的承诺，政府启动了全国选举保障计划，其中包括部署 187 000 名警察和军事人员。

3. 这些选举是大众革命替代力量这一政党首次参加的选举，该党有 73 名候选人，前哥人民军成员投了票，但未发生重大事件，这是其政治上重返社会的一个里程碑。按照《和平协议》，在下一届国会中，大众革命替代力量将在众议院 172 个席位中占 5 个席位，在参议院 108 个席位中占 5 个席位。各主要政党的代表情况发生了变化，但没有一个政党获得绝对多数票。

寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统

4. 3 月 15 日，过渡期司法系统的司法部门，即和平特别司法管辖机制，向公众开放，这是向前迈出的又一步。特别司法管辖机制的法官开始审议 6 094 名前哥

18-04581 (C) 060418 090418





人民军成员、1 792 名武装部队成员、44 名公务员和 6 名公民提出的案件。国会快速核准特别司法管辖机制的程序是有待迈出的重要一步。

5. 2 月，哥伦比亚总统胡安•曼努埃尔•桑托斯•卡尔德隆发布了设立搜索失踪人员特别股的三项法令，并任命了特别股的主任。主任宣布，特别股将开始进行调查，查明 60 000 多个据报告因冲突失踪的人员的下落。

6. 2017 年 12 月设立的真相、共存和防止重陷冲突委员会重点开始开展各项业务和建立区域存在，与和平特别司法管辖机制和搜索失踪人员特别股协调，以及开始与历史记忆国家中心、司法部、国防部、武装部队、私营部门以及受害者、妇女和土著组织等社会和其他机构行为体对话。

立法

7. 本届政府打算在国会休会三个月后，即于 3 月 20 日，向国会提出与和平有关的主要法案，并要求作为紧急事项予以审议。

与执行《和平协议》有关的其他事态发展

8. 在执行结束冲突和建设稳定持久和平的最终协定后续行动、促进和核查委员会达成共识之后，在 2017 年年底，政府发布了执行最终协定十五年期框架计划。该计划包括对福利、估计费用和政府收入来源进行地理目标定位，并包括大众革命替代力量的承诺。

9. 3 月 1 日，宪法法院维持了 2016 年 12 月通过的大赦法的合宪性，但提出了一些新的条件，这些条件受到大众革命替代力量批评。相应的公报按照法院以前的裁决规定，前哥人民军成员和国家人员获得好处的条件是他们与寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统充分合作。

10. 2 月 19 日，总检察长办公室宣布对据称与前哥人民军成员有联系的企业进行调查。这些企业被控通过超市非法获益和洗钱，数额约为 2.30 亿美元。其中有些超市后来遭到抢劫。大众革命替代力量否认与这些企业有联系，并表示令其关切的是，它按照《和平协议》的规定于 2017 年 8 月 15 日申报的资产价值约为 3.23 亿美元，现有丢失的风险，原因是没有采取充分措施确保其安全。

三. 核查团的任务：哥伦比亚革命武装力量——人民军前成员重返社会：安全、法律和社会经济保障

11. 1 月，政府确定了一系列措施，旨在于随后的三个月内克服与为前哥人民军成员重返社会提供安全、法律和社会经济保障有关的未决问题。安全方面的目标包括向 26 个训练和重返社会区部署近身保护小组，保护那些希望前往警察和军队所设置的安全边界以外的前战斗人员。法律保障方面的目标包括解决仍在狱中的前哥人民军成员的处境，以及为数百名尚未获得和平事务高级专员办公室核证、因此无法从重返社会进程中受益的前战斗人员进行登记。社会经济保障方面的目标包括获得土地所有权、有效设立大众革命替代力量合作社以及在所有重返社会

区促进生产性项目。为实现这些目标，开展了很多努力，这些努力往往是政府、大众革命替代力量和核查团三方开展的。

A. 为哥伦比亚革命武装力量——人民军前成员提供安全保障

重返社会区的安全

12. 公共安全部队继续在所有重返社会区周边布设检查站和安全边界。军队、警察和国家保护股开展了积极主动的努力，在 Charras 和 Colinas(瓜维亚雷省)应对与前战斗人员日益紧张的关系。在 Cauca，已部署的安全人员与土著社区之间的紧张关系依然是一项重要挑战。由于持不同意见的武装团体和其他非法武装团体在一些重返社会区附近扩张，出现了更多紧张局势，在发生了武装团体袭击国家警察事件的梅塔、瓜维亚雷和考卡省尤其如此。自 2017 年 9 月以来，已有 5 名警察在此类袭击中身亡，另有一些警察受重伤。

13. 机构间“蓝色帐篷”倡议由武装部队领导，旨在在重返社会区周边的社区协调负责安全的各国家机构。已在所有重返社会区实施该倡议，取得了不同程度的成功。有些地区几十年来一直是战场，非法武装团体继续在那里运作，在所有这些地区，各社区对与军队的密切联系持有挥之不去的疑虑，还担心与公共安全部队的合作可能使其成为目标。通过加强民政当局和为社区提供所需服务的机构的存在，同时努力提供安保，政府在前冲突区的稳定工作的合法性和有效性得到了加强。

近身保护

14. 在本报告所述期间，核查团登记了 13 名遇难身亡的前哥人民军成员和 5 名家属，自签署《和平协议》以来遇难身亡的前哥人民军成员总人数由此增至 44 名，身亡的家属总人数增至 18 名。其中不包括 2017 年 10 月失踪的 6 名前战斗人员。所有遇害的事件均发生在重返社会区以外，因此必须将安全保障的范围扩至周边安全范围以外。国家保护股在所有重返社会区设置了集体保护小组，以便为暂时离开重返社会区的那些前哥人民军成员提供近身保护，特别是为政治活动或为促进古柯替代方案[1] 提供近身保护。

15. 国家保护股迄今已训练和征募 935 人，包括 545 名前哥人民军成员，其中 84 人为妇女。目前有待开办第三次、也是最后一次训练班，以使受训和获得征聘的人员总数达到《和平协议》规定的 1 200 人。培训班将在大众革命替代力量性别平等委员会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和核查团的支持下，将一个关于性别平等问题的单元纳入风险分析和保护。

大众革命替代力量政党竞选活动的安全

16. 政党竞选活动于 2018 年 1 月 28 日开始，根据官方数字，在竞选活动期间，大众革命替代力量这一政党开展了 101 次活动，并遭遇 17 次事件，包括针对区

[1] 《和平协议》项目 4 规定制订的取代非法作物国家综合方案由联合国毒品和犯罪问题办公室负责支持和监测。

域政党总部的 3 次。由于国家保护股的现有人员和车辆有限，大众革命替代力量的 73 名国会候选人中仅有 29 名在竞选活动期间获得了单独近身保护。为了应对其余 44 名候选人的需要，国家保护股在 4 个城市实施了集体计划。此外，2 月 20 日，国家警察、国家保护股(包括前哥人民军成员)和核查团设立了一个三方保护和安全机制，以协调和监测为大众革命替代力量政党成员采取的预防和保护措施。该机制在大众革命替代力量集中开展政党活动的地区设立了 1 个全国总部以及 10 个区域和次区域总部，并制定了一个路线图，以应对参与政治活动的妇女所面临的具体风险。该机制是在选举日部署保护和安全措施的主要协调机制。选举当日未发生重大安全事件。

17. 如我的上次报告(S/2017/1117)所述，大量前战斗人员离开了重返社会区，并且越来越分散。重返社会和正常化机构已登记若干新的集体安置点，很多安置点位于哥人民军集结部队之前驻扎的农村地区，因此，按照《和平协议》第 3.4 节的规定为受冲突影响地区的社区提供全面保护更加重要。

B. 法律保障

18. 核证是适用大赦法和获得重返社会福利的先决条件。2017 年 8 月 15 日之前，哥人民军提交了 14 000 多名前成员的名单。12 月之前，和平事务高级专员办公室对名单上的大约 11 900 名前哥人民军成员进行了核证。为了完成对其余大约 2 000 多名前哥人民军成员的核证工作，和平事务高级专员办公室、大众革命替代力量和核查团于 2018 年 1 月中旬至 3 月中旬实施了一个三方计划，从而对重返社会区的大约 1 000 名前哥人民军成员进行了核证。相应的通知已经发布。下一步措施包括对 La Variante 重返社会区进行联合访问，那里有 400 名前战斗人员可能有资格获得核证，在其他重返社会区进一步审查待决案件，以及对大约 400 名仍在狱中的未获得核证的前哥人民军成员进行审查。

19. 在签署《和平协议》时，估计有 3 500 名前哥人民军成员因犯有与冲突有关的罪行而入狱，其中约 8%为妇女。迄今，其中约有 2 600 人已获释，这意味着，尽管和平事务高级专员办公室和核查团作出了共同努力，但在大赦法获得通过 15 个月以后，仍有四分之一哥人民军囚犯仍在等候司法审查。在国际社会和联合国开发计划署(开发署)的支持下，一个律师团队正在努力加快对涉及大众革命替代力量成员的案件进行司法审查。虽然这个问题很复杂，但未能更充分地执行大赦法仍然是重返社会进程中的一个不利因素。应该尽一切努力解决悬而未决的案件。

C. 重返社会经济生活

20. 在过去三个月里，重返社会和正常化机构、和平事务高级专员办公室、教育部、卫生部、环境部和劳动部为推动早日复员目标作出了大量努力。目前，11 507 名已核证的前战斗人员(96.7%)可获得一个银行账户，11 729 名(99%)领取了一次性重返社会津贴，10 335 名(87%)领取每月津贴。

21. 与此同时，在完成放下武器的工作 6 个月后，前哥人民军成员急需看到他们在中长期内重返社会的可行途径。在这方面缺乏进展在很大程度上导致前哥人民

军成员在重返社会区外活动，因此，获得土地、与地方发展挂钩的可行生产性项目的设计、供资和实施以及建立合作社来实施这些项目越来越重要。

22. 我预见到中期挑战，并重申，国家重返社会理事会需要按照《和平协议》的规定通过国家重返社会计划，将重返社会与发展挂钩。为重返社会和正常化机构内部的重返社会技术股配置人员可使重返社会举措得到更好的实施。在每个重返社会区设立了有地方当局参与的地区重返社会理事会，但它们尚无法将重返社会与地方发展有效挂钩。

重返社会区的条件

23. 重返社会区的生活和工作条件仍然是重返社会进程取得成功的一个重要因素。大多数重返社会区位于偏远的农村地区，获得安全饮用水和卫生条件的机会有限。政府在 26 个重返社会区中的 25 个区建造了临时饮用水厂和化粪井。这些设施存在经常性维护的问题，和平事务高级专员办公室一直在解决这些问题，但纳里尼奥省 La Variante、安蒂奥基亚省 Llano Grande 和梅塔省 Yarí 的重返社会区仍然存在尚未解决的问题。电力有限的重返社会区至少有 4 个，运送粮食的工作也曾中断。和平事务高级专员办公室、重返社会和正常化机构、卫生部和核查团设立了一个工作组，该工作组定期开会，应对基础设施和服务瓶颈。3 月，和平事务高级专员办公室开始在 6 个重返社会区开展工作，包括修建教室和对供水、排污和排水设施进行升级。

24. 一个受欢迎的事态发展是，政府宣布，水电、卫生和维护服务将持续到 2018 年 3 月以后，直到 2019 年 8 月。保健服务将持续到 2018 年 12 月 31 日，按具体需求对方案进行调整。最后，尤其重要的是，3 月 23 日，各方达成协议，将为重返社会区提供基本粮食供应的工作再延长三个月。粮食供应本来定于 3 月 31 日停止。由于获得土地的机会和长期生产性项目尚未具体化，获得粮食是鼓励前哥人民军成员留在重返社会区的一个重要因素，从而使政府和大众革命替代力量有可能在国际社会的支持下继续开展有序的重返社会进程。

新的安置点

25. 如第 17 段指出的那样，重返社会和正常化机构确定了若干农村安置点，前战斗人员团体目前在那里生活并实施集体项目。该机构在周边城市部署了 106 名协调人，以支持重返社会区以外的那些前战斗人员。该机构决定支持 Uribe(梅塔省)和 Mutatá(安蒂奥基亚省)的新安置点，大约有 250 名前战斗人员被重新安置到那里。这一决定受到欢迎。该机构估计，1 000 多名前哥人民军战斗人员将在其个人重返社会方面需要支持。

26. 前战斗人员的分散正在造成新的挑战。虽然把重点放在基于重返社会区的重返社会上依然至关重要，希望会促使前战斗人员返回重返社会区，但在城市和省一级采取更加广泛的基于社区的做法将越来越重要。国家重返社会理事会、政府机构和国际社会应该考虑到这些不断变化的需要。

从事生产活动重返社会

27. 在重返社会区，有 100 多个生产举措目前处于不同的实施阶段。这些举措由前哥人民军成员设计和实施，主要通过其重返社会津贴和每月补贴供资。有些项目是通过政府机构、大学、地方当局和国际捐助方提供的技术或财政援助运作的。遗憾的是，《和平协议》设立的旨在拟订和资助生产性项目的正式机制一直没有取得实效。《和平协议》规定，在国家重返社会理事会核准生产性项目后，向每名参与的前哥人民军成员发放了 800 万比索(约为 2 800 美元)。截至 2 月，仅有一个此类项目(卡克塔省的 Miravalle)获得了核准。

28. 在过去三个月里，确定了以下三个优先事项：为迄今设立的所有 51 个合作社开设银行账户，国家重返社会理事会核准所有重返社会区的生产性项目并为其供资，以及发布准则，使前哥人民军成员能够获取土地。

合作社

29. 在创建名为 ECOMUN 的国家合作社和地方合作社方面取得了一些进展。总共建立了 51 家合作社，共有 3 070 名成员。劳动部和国家职业培训处培训并认证了参与团结经济的 5 433 名前哥人民军成员，另有 1 400 人表示对该课程感兴趣，已确定了用于这些人的国际资源。不过，只有部分合作社满足所有法律和业务要求，特别是开设银行账户。预计银行监管部门不久后将颁布法令，为所有合作社立即开设银行账户铺平道路。

获得土地

30. 根据 2017 年 12 月的决定，总统预计即将公布一份法令的征求意见稿，允许参加重返社会进程的前战斗人员获得土地拥有权。一旦获得通过，这项具有里程碑意义的法令可能将提供最有力的激励措施，使拥有务农背景(占大多数)的前哥人民军成员继续参加重返社会进程。但由于在开展选举活动期间，政府在签订合同方面受到限制，因此这项法令在总统选举结束后才能实施。为此，政府提出了另一项方案，即购买土地来资助生产性项目，这项措施可立即实施。

31. 截至目前，国家土地局认定有 76 块土地(重返社会区内 14 块，邻近区域 62 块)适合购买并用于农业生产。应立即分配土地，不再有任何拖延。

生产性项目

32. 前文提到，国家重返社会理事会设计、批准和资助生产性项目的进展不足。2017 年，大众革命替代力量指派技术人员在 26 个重返社会区开展项目，但工作进展缓慢，只提交了 4 个项目，其中 1 个项目得到理事会批准。面对这一不利情况，开发署 2018 年 3 月初在理事会、大众革命替代力量及核查团的支持下，紧急部署专家完成项目开发工作。目标是在 3 月审批 13 个项目，4 月和 5 月审批其余项目。此外，350 名前战斗人员在完成为期 3 个月的培训后，被认证为农业技术人员。

33. 当前的重返社会工作缺乏性别视角，需要针对哥人民军妇女的需求采取定制化的综合举措，确保她们充分参与和领导重返社会工作。前哥人民军妇女继续开展她们自己的计划。例如，在 Agua Bonita 重返社会区，妇女设计了两个项目——裁缝店和生产菠萝制品。在 Llano Grande 重返社会区，34 名前哥人民军妇女开了一家社区餐厅。在 Santa Lucia 重返社会区，20 名妇女在国家职业培训处提供的技术支持下开了一家面包房。在 Los Monos 重返社会区(考卡省)，一群前哥人民军土著妇女开展了制作手工艺品的项目，并计划聘用来自附近土著保护区的妇女。其他重返社会区也作出了类似努力，但需要技术和资金支持。

34. 会员国、包括开发署、国际移民组织(移民组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、妇女署、地雷行动处和联合国儿童基金会(儿基会)在内的联合国各实体以及国际非政府组织调集更多资源，促进了通过生产性项目重返社会的工作。由欧洲联盟协调的哥伦比亚捐助方小组将重返社会工作列为优先事项。国家重返社会理事会 2 月设立的国际合作技术委员会应能促进国际合作的深化与协调。在地雷行动处的支持下，继续建立排雷组织 Humanicemos，该组织计划聘用最多 146 名前哥人民军成员。

保健和教育

35. 目前，488 个市镇的 11 475 名前哥人民军成员(8 980 名男子和 2 495 名妇女，其中 96%得到核证)已在医疗保健系统注册，2018 年一季度新增了 1 112 人。卫生部与和平事务高级专员办公室制定了新的规程，以解决前哥人民军成员注册医疗保健系统方面的困难。国家重返社会理事会的保健技术工作组每周开会，加强了对 35 个紧急病例的重视，并改进了总体服务提供情况。

36. 尽管延长了向重返社会区提供的保健服务，但部分重返社会区 1 月和 2 月没有部署任何医生。目前，除了乔科省的 Vidrí 以外，所有重返社会区都已解决了这一问题。其他重返社会区报告了药品短缺。

37. 前哥人民军成员和邻近社区过去获得的保健服务一直很有限，现在尽管仍面临这些挑战，但能够受益于重返社会区内的临时保健设施。解决重返社会区及各社区中长期保健需求的完善应急方案作为农村卫生战略的一部分，将对最脆弱区域具有重要意义。

38. 为促进这项中长期解决方案，卫生部协同移民组织、联合国人口基金和泛美卫生组织，在 26 个设有重返社会区的市镇资助“健康促和平”方案，旨在加强医疗专业人员和社区领袖(包括前战斗人员)的能力。

39. 前哥人民军成员的医疗保险公司为重返社会区内的 326 名孕妇安排了 1 160 次专科医疗预约。遗憾的是，重返社会区附近的很多农村医院缺乏或完全不提供产科服务，由于交通成本高昂，妇女仍然极难获得这些服务或住进产科病房。提供和获取确保充分享有性权利和生殖权利的服务仍是一项重大挑战。由于治疗中心和专门照护提供方大多位于遥远的省会，因此前哥人民军残疾成员也面临类似挑战。

40. 在教育方面，在国家重返社会理事会框架下根据教育部提出的承诺制定一项统筹战略十分重要。随着初等和中等教育方案的实施工作进入第二年，人们对高等教育的需求不断增加。教育部和大众革命替代力量正在与公立和私立大学合作制定联合高等教育方案。2017 年，3 418 名前哥人民军成员参加了教育部和国际伙伴推出的初等和中等教育灵活模式，2018 年约有 1 831 人登记参加。

D. 重返政治生活

41. 3 月议会选举后，新成立的大众革命替代力量党承担起国家责任，获得了 5 个参议院席位(包括 2 名女性获得的席位)和 5 个众议院席位，他们将在 2018 年 7 月 20 日新一届国会宣誓就职时上任。大众革命替代力量从冲突向政坛的转型巩固了和平进程，但也面临障碍，其中一些障碍使大众革命替代力量相对其他政党处于劣势。

42. 2017 年 12 月，在候选人登记期间，登记官质疑对于大众革命替代力量成员在冲突期间所犯罪行的赦免是否也扫除了他们参政的障碍。宪法法院对建立寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统的法律的审查工作有助于澄清这个问题。另一方面，大众革命替代力量的选民登记过程较为顺利，不过尚未得到核证的前哥人民军成员不能参加投票。截至目前，国家登记官已登记了经和平事务高级专员办公室核证的所有前哥人民军成员。

43. 向该党运作及其竞选活动提供公共资金也面临难题。该党开设银行账户的请求最初遭到了拒绝，原因是其法定代表被列入了国际制裁名单。直到 2018 年 1 月 23 日，农业银行才同意为其开设账户。3 月，法律和官僚程序进一步耽搁农业银行向该政党转移资金，直至竞选活动结束前 10 天——3 月 1 日才收到资金。这显然削弱了大众革命替代力量的竞选能力。全国选举委员会推迟支付资金也影响到其他政党。

44. 大众革命替代力量区域总部落成以及在波哥大和若干区域启动竞选活动时没有发生意外事件，但在竞选活动初期，大众革命替代力量的一些办公室数次遭到破坏，公共集会也受到了骚扰。其他政党也遭到一些暴力行为，反映出分化的政治环境。

45. 最严重的一起事件发生在 1 月 16 日，两名前战斗人员在 Peque 市(安蒂奥基亚省)竞选时遇害。这是选举活动中首次出现杀人事件，核查团对此予以公开谴责。总检察长办公室的特别调查股对嫌疑人发出了逮捕令。

46. 鉴于总体安全环境和资金缺乏，大众革命替代力量党 2 月 9 日至 23 日暂停了竞选活动。在选举活动后期，意外事件数下降。前文提到，选举日没有发生重大事件。3 月 8 日，由于大众革命替代力量总统候选人 Rodrigo Londoño 健康状况不佳，该党撤出了总统竞选。

E. 受冲突影响最严重地区的社区、组织和领袖的安保工作

47. 我在上一份报告中指出，受冲突影响的若干地区安全局势日益动荡，这是协议签署后遇到的最重大挑战。在 2017 年期间，共有 121 名人权维护者及社会和社区领袖遇害。[2]

48. 我感到关切的是，尽管针对 2017 年来触目惊心的大量杀人事件采取了数项措施，但各种来源都表明，过去 3 个月中杀害社区领袖和人权维护者的事件仍然有增无减。总统和政府高层官员承认，亟需控制这一趋势以及与之相关的非法武装行为体增多现象。

49. 实施政府替代古柯和土地归还方案的人员受到袭击尤其令人关切。农村地区设立的治理机制——地方社区委员会的成员是主要暴力目标之一。这突出表明，根据 2017 年第 2078 号法令将保护范围从对面临危险人员提供个人保护扩大为向团体和社区提供集体安保非常重要。还应扩大保护工作，采取措施加强对性别暴力的预防和应对工作，从而克服社区内妇女的特定保护挑战。

50. 2018 年 2 月 28 日，监察员发布了全国范围的早期预警，认定社区和社会领导人及人权维护者为高危人群。他指出，2017 年至 2018 年 2 月发生的所有案件中，有 49%的案件发生在下列 4 个区域：考卡、乌拉瓦、安蒂奥基亚和北桑坦德。他在警告中指出，许多遇害领导人有 7 个共性，即参与捍卫土地和自然资源；执行《和平协议》，特别是古柯替代方案，并制定《农村发展计划》；土地归还和流离失所者回返；捍卫土地免受私人利益侵犯；谴责毒品交易、非法武装行为体存在以及利用边缘化城市地区的儿童和青少年的行为；抗议将公共资源用于特定投资；在当前选举期间参政。监察员注意到，非法武装团体正在扩张，它们之间的冲突不断加剧，导致大规模流离失所现象增加。联合国难民事务高级专员公署在 2018 年头两个月报告了这种流离失所现象。

51. 监察员办公室还发布了 27 项区域范围的早期预警，提示 14 个省的 45 个市镇存在风险。在这些早期预警中，3 项预警强调了性暴力风险，5 项预警提示征募儿童风险。办公室强调，大部分风险源于生产贩运毒品地区和非法采矿地区的控制权之争。第二大风险来源则是与基础设施和特大农业项目有关的商业利益。在这 45 个市镇中，有 33 个市镇的社会领袖遇害。

52. 总体而言，监察员的预警显示，对社区和领袖的袭击在很大程度上与通过暴力控制资源特别是土地和农业资源的企图直接相关。这些调查结果表明，经济动机在当前农村地区的暴力模式中占据主导，这些结果也有助于国家机构调整打击犯罪组织的战略，支持受冲突影响最严重的地区保持稳定。

[2] 联合国人权事务高级专员办事处 2017 年度报告(A/HRC/37/3/Add.3)中指出，共有 121 名人权维护者遇害，其中包括社会和社区领袖。死者中包括 84 名担任领导职务的人权维护者、23 名社会和政治运动成员以及在社会抗议中遇害的 14 人。女性死者共 14 名，比前一年的数字高一倍。

53. 2017 年底，政府为解决不断恶化的安全局势和前冲突地区的杀戮模式批准了多项新措施，包括加强早期预警系统；对这些预警作出更有力的机构反应；新设特别调查股以加强总检察长办公室；通过“荷鲁斯”计划，在面临风险的农村地区部署安全部队。核查团在所有适当情况下为这些工作提供了支持。

对监察员早期预警的反应

54. 为依照《和平协议》，加快对监察员早期预警系统的机构反应并加强预防，哥伦比亚政府 2017 年 12 月成立了快速应对早期预警部门间委员会，成员包括内政部部长、国防部部长、军队总司令、国家保护股负责人、国家警察局局长和受害者股负责人。监察员、总检察长、监察长、冲突后、人权和安全问题高级顾问以及总统人权问题顾问也受邀参加。我们不仅欢迎成立这一委员会，还欢迎国家机构努力开展合作，增强了通过区域和地方委员会跟踪局势的能力。部门间委员会在国家和地方两级开会，核查团参加了 32 次会议中的 24 次。

“荷鲁斯”计划

55. 在受冲突影响最严重地区缺乏常设安全和民间机构助长了社区的动荡局势。我在上一份报告中赞赏地注意到，政府宣布了新的维稳战略“荷鲁斯”计划，包括在 13 个高度优先和 54 个中度优先市镇的 595 个农村地区重新部署公安部队。目的是重新控制存在下列多个指标的区域，包括非法武装团体存在、社区领袖遇害、非法经济和监察员办公室的早期预警，从而建立长期存在，获得社区的信任，并协助民间机构提供物品和服务。

56. 该计划规定，应同核查团合作，定期评估计划成效。计划仍处于初期实施阶段，尽管作出了努力，但仍面临一系列挑战，包括在多个非常偏远地区建立长期存在的后勤需求仍然十分棘手；在非法武装团体积极对抗安全部队的地区，部署小规模军事和警察部队可能造成问题；增派安保人员的社区担心这一措施可能只是暂时的，害怕以后遭到犯罪组织报复，因此不愿与安全部队合作；一些社区的生计主要依赖于古柯种植和非法采矿，这些社区一方面希望得到安全部队保护免遭非法武装团体暴力，另一方面又害怕国家存在将威胁其经济生存。在所有暴力和赤贫并存的地区，如能同时提供安保并由民间机构提供物品和服务，将会大大促进执行计划和扩大国家存在。

总检察长办公室下设的特别调查股

57. 2017 年 12 月任命了特别调查股主管，该股在调查哥人民军撤空区域的非法武装团体和犯罪机构方面取得了进展。该股优先在阿帕尔坦多、麦德林、波帕扬、帕斯托和图马科部署了多部门小组。核查团与该股保持密切对话。

58. 特别调查股第一阶段的工作重点是 2017 年未适当处理的杀害前哥人民军人员及其亲属问题，这一点无可厚非。特别调查股经过调查，向涉嫌参与 20 起谋杀和失踪案例的个人发出了 21 份逮捕令。这些个人与以下 3 个机构有关联：戴尔・高尔福部族、民族解放军和哥人民军叛乱团体。根据《和平协议》设立的警察精英部队一直向该股的调查提供支持。

59. 在国家机构中，监察员和总检察长一直带头欢迎分析冲突区出现暴力的背景，更加关注涉嫌杀害社区和社会领导人的犯罪团体。

国家安全保障委员会

60. 由总统担任主席的国家安全保障委员会总体负责依照《和平协议》制订各项国家政策，以应对非法团体造成的威胁及摧毁有组织犯罪，同时监督政策的执行。委员会成员包括副总统奥斯卡 • 纳兰霍、参与安全事务的各机构主管、总统人权事务顾问、总检察长、监察长和监察员。多个知名民间社会组织的 4 名代表为正式成员；美洲国家组织、联合国人权事务高级专员办事处以及核查团为观察员。委员会开展了更多活动，总检察长的定期报告也使得对所涉地区暴力行为模式不断变化进行了实质性讨论。安全保障小组委员会正在收集社区成员和地方当局的意见，就重点领域举行会议。会上着重指出，反复出现的不安全根源包括武装团体扩散、经济机会匮乏以及腐败和有罪不罚现象猖獗。

61. 该委员会还设立了 4 个专题委员会，侧重：区域、性别和民族方面；筹资来源；规范变化；以及机构对策产生的影响。妇女组织要求女性在委员会具有有效代表权，确保委员会的工作反映女性观点。

F. 哥伦比亚政府和民族解放军之间的停火

62. 哥伦比亚政府和民族解放军之间的双边临时停火协定于 2018 年 1 月 9 日到期。尽管多次呼吁民族解放军继续保持临时停火阶段暴力行为普遍大幅减少的态势，但民族解放军还是于 1 月 10 日恢复了军事行动，使政府暂不参与谈判。几天后，实地暴力行为几乎消失后，双方的首席谈判人员才再次在基多会晤，讨论谈判新的停火协定的可能性等问题。在此方面，1 月 25 日，他们给我的特别代表写了一封联名信，请他评估临时停火情况，并提出协定改进建议。我的特别代表在 2 月 8 日的信中强调，停火给受冲突影响地区社区以及和平进程合法性都产生了积极影响。他概述了临时停火协定存在的主要缺点，特别是在进攻行为的定义、人道主义承诺的范围以及监测和核查机制的作用等方面存在根本差异。他建议必须开展更有力的政治对话；执行具体的、可实现、可核查的建立信心措施；立即缓和敌对状态；在指定核查机构的参与下通过谈判达成一个更长期的停火协定，同时确保协定能得到有效执行。

63. 1 月 27 日，民族解放军炮击巴兰基亚市的一个警察局，造成 7 名警官遇难，40 多人受伤，使政府再次暂停参与谈判。停火结束以来，参与对抗民族解放军行动的各武装部队奉命强力回击。1 月 30 日，这些武装部队炮击了民族解放军位于乔科省的一个营地，几天后又宣布俘虏了多名民族解放军人员。

64. 临时停火结束后，哥伦比亚各阶层强烈表示反对暴力，要求和平解决冲突。2 月 26 日，民族解放军宣布，3 月 9 日至 13 日单方面停止进攻性军事行动，使得可以不受干扰地举行选举。3 月 12 日，总统宣布，他已指示其谈判团队返回基多，同时指出，国内和国际方面都鼓励恢复谈判。3 月 15 日，第五轮和平谈判启动，双方代表团发表联合声明概述谈判议程：社会参与建设和平；评估临时停火情况以及谈判新的停火协定；推动在乔科省达成一项人道主义协定；在排雷方面

取得进展；开展外联活动，提高对和平进程的认识。第五轮谈判计划于 5 月 18 日结束。

G. 跨领域问题

性别平等主流化以及与妇女团体接触

65. 在安全保障和重新融入社会方面执行的与性别平等有关的具体规定有限。必须将执行列为优先事项，并编列适当资源，使得可以在哥人民军前女战士重新融入社会以及确保社区中女性安全方面采取有效、有区别的行动。国家重返社会理事会性别平等问题工作组与核查团密切协调，推动采取各项措施，促进重新融入社会工作对性别平等问题有敏感认识，包括分析前女战士的具体情况，制订重新融入社会性别战略。该工作组与妇女问题高级别特别论坛一道，在确保满足女性需求，将性别平等视角纳入主流方面发挥了关键性作用。

66. 核查团与妇女署一道继续加强与妇女组织的对话，听取他们的建议。在区域层面，核查团正在加强哥人民军前女战士和附近社区妇女之间开展对话。在国际妇女节这天，核查团支持了多个重返社会区以及附近社区组织的超过 15 个活动，促进对话与和解。

67. 目前，核查团在各外地办事处间建立了一个由 41 名性别协调人组成的网络，这些协调人一直在促进妇女组织、政府对口机构、哥人民军性别问题协调人以及联合国各机构之间的协调。

儿童保护问题

68. 核查团继续与总统人权顾问联络，促进执行政府牵头的一个帮助之前与哥人民军有关联的个人重新融入社会方案。该方案名为“选择不同的生活道路”。135 名儿童已正式脱离哥人民军队伍，核查团正在追踪其中 21 个儿童的情况。这些儿童在重返社会方面面临的挑战包括 18 岁以下儿童在获得财务支持方面遇到了障碍，因为法律要求他们必须有一个成人监护人；青少年会被推迟过渡到成年人重返社会方案；在关注决定住在重返社会区人员方面存在困难。其中一些困难已经被克服。核查团注意到，其中 8 个儿童在教育方面取得了进展，8 个儿童获得了财务支持，大多数儿童都得到了适当的身份证明。2 月份，国家重返社会理事会核准了儿童重新融入社会的具体准则，其中包括重返社会方案的各项指标，一个后续行动战略以及一个心理支持战略；必须确保这些准则能够得到适当执行。还需要一个过渡到成年人方案的明确指南并进行广泛分发。到目前为止，参与该方案人员中 83 人已超过 18 岁，还有 114 人将于今年年底满 18 岁。

69. 对居住在重返社会区的哥人民军前成员子女缺乏专门的关注和适当的设施。例如，只有 2 个重返社会区有全面运作的儿童日托设施。核查团正在与哥伦比亚家庭福利研究所协调，以改善他们的生活条件。哥伦比亚家庭福利研究所已经支持一些重返社会区的儿童获得教育、卫生和娱乐的机会。在计划帮忙他们父母参与社会方案方面取得的进展有限。政府在 166 个市镇启动了一个防止非法团体征募儿童的全面预防方案，这是一个可喜的事态发展。

民族和土著问题

70. 在将民族和文化视角纳入重新融入社会过程以及在提供安全保障方面取得的进展不大。依照《和平协议》设立的高级别少数民族论坛缺少资源。宪法法院 2017 年 12 月份的一项裁决支持东方圣何塞市(San José de Oriente)重返社会区的尤卡帕人有事先与他们进行磋商的权利。并请政府审议此事。依照快速程序提交给国会的四项法律都与土著和少数民族组织进行过磋商。

71. 目前正在开展的一项积极举措是拟订一项法令，旨在帮助 3 003 名前土著交战人员重新融入社会。国家重返社会理事会必须确保前土著交战人员能够享有与其他前哥人民军同样的权利和机会，加强土著民族自身的安全和自我保护系统，例如“土著卫士”和“西马罗纳卫士”，确保他们与安全部队进行有效协调。

72. 核查团继续与各少数民族组织开展对话，支持国家执行机构考虑少数民族观点。核查团还征聘了一名少数民族和土著事务顾问。

H. 联络与协调，包括联合国国家工作队

73. 核查团继续与国家、区域和地方当局、民间社会组织、私营部门以及国际社会等各方面定期举行对话。

74. 核查团通过这一接触推动了几个地区的和解工作。例如，在巴耶杜帕尔，核查团促成了当地土地所有者、受害者以及前交战人员之间的接触；在麦德林，核查团见证了政敌之间的对话；在比亚维森西奥，核查团促进了私营部门和哥人民军之间的接触。

75. 为支持巩固和平进程，核查团继续与怀疑或反对和平进程的各方接触。这使核查团进一步加深了对政治态势的了解，特别是对过渡司法体系、安全和选举所面临挑战等问题的了解。核查团让各方切实明白，不管他们存在怎样的政治分歧，让前交战人员完全地重新融入平民生活，社区安全以及受冲突影响地区实现稳定既是执行和平问题，也是国家长治久安问题。

76. 核查团继续在国家和地方层面与联合国国家工作队以及哥伦比亚的国际社会密切合作。除继续交流信息和分析结果外，核查团还与联合国各实体以及捐助方合作，让更多方面支持重新融入社会工作。

四. 核查团的设置

核查团的重组与业务

77. 我的来自厄瓜多尔的副特别代表杰西卡 •法耶塔 2018 年 3 月 19 日抵达核查团，接替塔尼亚 • 帕特利奥塔。

78. 目前，核查团共有 311 名文职工作人员，包括 151 名女性，来自 18 个国家的 118 名国际观察员，其中 31 人为女性。在本报告所述期间，核查团的国际工作人员空缺率从 35%降至 29%，当地招聘人员空缺率从 42%降至 37%。

79. 政府与民族解放军之间的停火到期后，负责核查停火情况的核查团 30 个小组停止了所有业务活动，授权负责这项任务的另外 70 名国际观察员已于 1 月 15 日至 2 月 3 日期间逐步返回本国。

核查团支助

80. 在本报告所述期间，核查团侧重完成核查团总部、10 个区域办事处、7 个次区域办事处以及重返社会区的人员和设备部署，将从现有资源中提供给监测小组用于监测民族解放军和政府停火情况的核查团资产撤回。

81. 至于 25 个当地地点，在三方监测核查机制之前占用的 15 个地点上修建了临时营地。其中 7 个营地有办公设施，8 个营地既有办公也有生活居所。这些临时营地使得核查团在找到更耐用、更长久的住所前可以搬到重返社会区附近。在该机制之前占用地点上建立的临时营地依照外勤支助部缓解特派团对环境所产生影响指南，配有合适的供水和废水管理系统。由于与土地所有者和当地社区存在法律问题，因此，若干该机制之前占用地点还未被占用。在余下的 10 个地点，核查团人员将从附近的市镇通勤前往重返社会区，而不是住在临时营地。在区域和次区域地点，在前一个核查团费用分摊安排结束后，已找到了新办公地点。

联合国人员的安全保障

82. 自前一份报告以来，核查团的余留风险等级依然未变。尽管如此，但考虑到威胁情况发生了一些变化，包括民族解放军和政府之间的停火到期，在部署核查团的当地区域采取了具体措施，包括考虑了性别因素。大多数相关已查明风险，如绑架、交火、暴力示威、性骚扰和性侵犯的余留风险等级在低风险和中等风险之间。

行为与纪律

83. 核查团在本报告所述期间继续加强防范工作。核查团在总部和外地办事处组织了培训班，还为民间社会代表组织了培训。为核查团总部工作人员和外地工作人员组织了年度领导力对话课程，这为确保在性剥削和性虐待、工作场所骚扰问题、工作场所滥用职权和利益冲突等行为问题进行互动对话又提供了一个机会。

84. 在本报告所述期间未报告任何行为不端案件。

五. 意见

85. 3 月 11 日举行的国会选举标志着哥人民军从武装过渡到政治，哥伦比亚从冲突过渡到和平又迈出了重要一步。从参与人物可以看出，这是几十年来最具包容性的一次选举，因此提高了选举结果的合法性，从一方面说明了和平对哥伦比亚民主有利。这也表明哥伦比亚公民准备并愿意利用和平进程从总体上减少暴力行为所带来的机会。两个月后就要举行总统选举。我呼吁参与竞选的各政党确保尽量减少暴力，在巩固和平、包容性政治方面达到一个新里程碑。

86. 在重返社会区之外地点杀害前交战人员仍是一个令人关切的问题。与此同时，居住在重返社会区的前交战人员的安全以及他们到安全部队保护区域以外活动

方面取得了进展。协调和技术问题依然存在，但是国家保护股和安全部队的承诺是今后几周和几个月内扩大安全保障的坚定基础。

87. 社会经济再融合滞后。从早期复员过渡到可持续地重新融入社会过程还未完成，这一不确定性继续损害哥人民军前成员对于重新融入社会，以及对于和平进程本身的信心。一些基本工作已经落实，特别是在获得土地所有权的法律框架，启动生产性项目的技术研究以及制订财政条例，使前交战人员设立的几十个合作社能够开始运作等方面。必须在接下来的三个月里，将所有这些措施变成重返社会区以及许多前交战人员已经搬入的新定居点的具体成果。国际社会对于促进和平进程的这一关键方面取得成功越来越感兴趣，我对此表示欢迎。

88. 正如我在前一份报告中所指出的，受冲突影响最大的若干区域再次爆发暴力行为以及长期存在杀害社区和社会领导人这一情况是今天的主要关切问题，在此我再次重申这一点。总统以及哥伦比亚的主要国家机构：监察员、总检察长和监察长都已将这一问题列为主要议题。对此我表示欢迎。正在形成一种明确的全国共识，使哥伦比亚各机构和民间社会团结起来，共同保护社区和社会领导人的人身安全、工作和贡献，特别是那些促进替代可可作物、归还土地以及保护资源和环境的人。

89. 这一共识为今后一段时间采取强有力的协调一致行动提供了机会，国家安全保障委员会可以发挥主导作用。其中的一些成功因素已经明确，其中包括采取更团结方法保护面临风险的人群；在部署安全部队的同时提供商品和服务，以应对非法武装团体的影响；以及面对监察员提出的早期预警，提出更强有力、有更多资源支撑的、更加协调一致的机构对策。呼吁总检察长办公室，特别是其专门调查社区和社会领导人案件的特别调查股通过调查发挥决定性作用。要想表明国家已下定决心消除暴力行为，最有效的措施是成功起诉近年来多起暗杀事件的行凶者和策划者。

90. 政府和民族解放军重启谈判将推动为结束暴力，消除暴力根源所做的总体努力，同时还有可能起到缓和冲突的作用。各方近期宣布的议程兼顾了政治、军事和建立信心等各方面。期望看到这份议程能得到有效落实。

91. 在我 2018 年 1 月份访问哥伦比亚期间，我强调，在哥伦比亚、拉丁美洲和世界处于这一历史关头，我此行是一次与哥伦比亚人民站在一起的团结之旅，是做出承诺之旅。哥伦比亚当前的事态发展既展示了成功因素，又让我们看到了所面临的挑战之巨：其中涉及将应对型治理、安全和发展扩大到该国人民一直饱受冲突之苦且历史上一直被边缘化区域，从而推动几乎无懈可击的停火、使哥人民军放下武器、克服根深蒂固的暴力历史，解决暴力推动的非法经济以及建设和维持和平。核查团、联合国国家工作队以及广大联合国系统致力于为此而努力。在哥伦比亚和平进程的这一关键阶段，国际社会依然是一个必不可少的伙伴方，我鼓励国际社会继续全力支持这项事业。